

Änderung des Landesbeamtengesetzes Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der SPD-Fraktion (Drs. 19/1138) und Antrag der SSW-Fraktion (Drs. 19/1070)

Stellungnahmeverfahren des Finanzausschusses

| **Stellungnahme**

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/2119

Dr. Stefan Etgeton

Inhalt der Anträge

Mit dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion im Landtag von Schleswig-Holstein für ein Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes soll Beamtinnen und Beamten die Möglichkeit eröffnet werden, ihre Krankenversicherung eigenverantwortlich zu regeln. Neben der üblichen Kombination aus Beihilfeleistungen und einer ergänzenden privaten Krankenversicherung sollen sie sich künftig sowohl in der gesetzlichen (GKV) wie der privaten (PKV) Krankenversicherung vollversichern können. Die Beihilfeleistung soll in diesen Fällen in Form eines anteiligen (hälftigen) Beitragszuschusses („pauschale Beihilfe“) erbracht werden. – Der Gesetzentwurf lehnt sich an eine Regelung des Hamburger Beamtengesetzes an, die am 1. August 2018 in Kraft getreten ist.

In dieselbe Richtung zielt der Antrag der SSW-Fraktion, in dem die Landesregierung aufgefordert wird, eine analoge Regelung zum Hamburger Modell auch in Schleswig-Holstein auf den Weg zu bringen.

Beide Anträge halten an der Dualität aus GKV und PKV fest und zielen nicht auf einen Systemwechsel etwa in Richtung einer Bürgerversicherung ab.

Bewertung

1. Mehr Wahlfreiheit und Selbstbestimmung in der Krankenversicherung

Mit einer Verabschiedung des Gesetzentwurfes erhielten die Beamtinnen und Beamten des Landes Schleswig-Holstein zwei weitere Optionen, um ihr Krankheitsrisiko abzusichern. Derzeit ist die Wahl einer gesetzlichen oder privaten Vollversicherung mit erheblichen finanziellen Mehrbelastungen und dem weitgehenden Verzicht auf Beihilfeleistungen verbunden. Darum macht bundesweit nur etwa ein Zehntel der Beamtinnen und Beamten von der Möglichkeit Gebrauch, sich gesetzlich zu versichern. Noch weniger dürften – unabhängig vom Beihilfesystem – privat vollversichert sein. Die im Gesetzentwurf beschriebene Regelung erweitert das Leistungsspektrum der Beihilfe, indem diese künftig nicht mehr nur für die Erstattung eines Teils der medizinischen Behandlungskosten aufkäme, sondern, alternativ dazu, die Hälfte der für die Krankenvollversicherung erhobenen Beiträge übernehme. Dadurch dürfte die Option, sich gesetzlich oder privat voll zu versichern, für Beamtinnen und Beamte attraktiver werden. Insofern erweitert die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung die Wahloptionen der Bediensteten und erhöht ihre Selbstbestimmung hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer Gesundheitsvorsorge. Keineswegs entzöge sich der Staat dadurch seiner gesetzlichen Fürsorgepflicht. Er sorgte vielmehr bei deren Ausgestaltung für mehr Wahlfreiheit als

das faktisch bisher der Fall ist. Gerade für Beamtinnen und Beamte in den unteren Besoldungsgruppen kann die Wahl einer gesetzlichen Krankenversicherung durch die dort einkommensbezogen erhobenen Beiträge ein Weg sein, sich vor einer Überlastung durch Krankenversicherungsbeiträge insbesondere im Alter zu schützen. Insofern stellt die Erweiterung der Wahloptionen nicht nur eine wünschenswerte Ergänzung der bisherigen Möglichkeiten dar, sondern wäre als sozialer Fortschritt zu betrachten.

2. Abbau von Benachteiligungen im gegenwärtigen System

Über die Gründe, weshalb immerhin etwa jeder zehnte Beamte sich trotz gegenläufiger Anreize dennoch für eine gesetzliche Krankenversicherung entscheidet, liegen derzeit keine validen Daten vor. Zu vermuten ist allerdings, dass darunter der Anteil von Beamtinnen und Beamten mit einer Vorerkrankung oder Behinderung vergleichsweise hoch sein dürfte. Für sie ist eine private Krankenversicherung in der Regel mit Hindernissen oder höheren Beiträgen verbunden. Erst in jüngerer Zeit hat sich der Zugang zur PKV für diese Personengruppen etwas verbessert. Außerdem ist wahrscheinlich, dass Bedienstete mit einer höheren Zahl an Kindern die Möglichkeiten einer beitragsfreien Mitversicherung in der GKV nutzen. Schließlich dürfte die Schaffung attraktiverer Bedingungen für den Verbleib in der bisherigen Krankenversicherung insbesondere für Wahlbeamtinnen und -beamte von Vorteil sein, deren Beamtenverhältnis in der Regel befristet ist. Dem entsprechend hat der Verband der kommunalen Wahlbeamten im Land Brandenburg den Vorschlag für eine analoge Regelung des Landesbeamtengesetzes in Brandenburg bei der diesbezüglichen Anhörung ausdrücklich befürwortet.¹

Den derzeit bereits gesetzlich versicherten Beamtinnen und Beamten eröffnete die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelung somit Bedingungen für ihre Krankenversicherung, die denen anderer gesetzlich Versicherter vergleichbar wären: nämlich die hälftige Übernahme des Krankenversicherungsbeitrags durch den Arbeitgeber bzw. Dienstherrn. Die vorgeschlagene Regelung würde bestehende Nachteile für diese Gruppe beseitigen und damit dem Fürsorgeanspruch des Dienstherrn eher entsprechen als der Status quo. Denn das Bundesverfassungsgericht (2 BvL 19/09 Abs. 105) stellt ausdrücklich fest: „Das Prinzip der amtsangemessenen Alimentation verlangt ..., eine Auszehrung der allgemeinen Gehaltsbestandteile durch krankheitsbezogene Aufwendungen zu verhindern.“ Ein solches Auszehrungsrisiko besteht allerdings bei einigen Beamtinnen und Beamten, vor allem im Pensionsalter, die bei geringen Bezügen ihre PKV-Beiträge nur noch mit Mühe bezahlen können. Der Einkommensbezug bei der Beitragserhebung der GKV schließt hingegen eine solche Auszehrung faktisch aus.

3. Attraktivität des Landes als Dienstherr

Der Wettbewerb um qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Landesdienst wird sich angesichts der demografisch bedingten Entwicklung des Arbeitsmarktes für Fachkräfte auch zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften verschärfen. Im „Kampf um kluge Köpfe“ dürfte die Erweiterung der Wahloptionen bei der Krankenversicherung und der damit verbundene Abbau von Benachteiligungen durchaus einen gewissen Standortvorteil darstellen. Die Einführung der pau-

schalen Beihilfe könnte die Attraktivität des Landes Schleswig-Holstein bei der Suche nach geeignetem Personal insbesondere bei den Kandidatinnen und Kandidaten erhöhen, deren Verbeamtung biographisch mit der Familiengründungsphase zusammenfällt. Gerade für diese Gruppe junger Anwärtinnen und Bewerber kann die Erweiterung der Optionen für die eigene Krankenversicherung einen zusätzlichen Anreiz bieten, in den Dienst des Landes einzutreten. Die Investition in die pauschale Beihilfe könnte sich somit für das Land durchaus schon kurzfristig lohnen, wenn es gelingt attraktive Bewerberinnen und Bewerber für den Landesdienst zu gewinnen.

4. Nachhaltige Haushaltspolitik

In Zukunft ist mit einem deutlichen Anstieg der jährlichen Beihilfeausgaben von Bund und Ländern zu rechnen. Die jährlichen Beihilfeausgaben des Bundes steigen schätzungsweise von insgesamt 4,5 Mrd. Euro im Jahr 2014 auf 6,6 Mrd. Euro (plus 46 Prozent) im Jahr 2030. Bei den Bundesländern ist der geschätzte Anstieg im selben Zeitraum insgesamt sogar noch höher: von 7,4 auf 13,6 Mrd. Euro (plus 83 Prozent).² In einer erste Auswertung der Erfahrungen mit dem am 1. August 2018 in Kraft getretenen Gesetz³ stellt der Hamburger Senat fest, dass derzeit etwas mehr als 1.000 Beamtinnen und Beamte von der Regelung Gebrauch machen. Die für diesen Zeitraum anfallenden Mehrkosten von etwa einer Million Euro liegen deutlich unter den zuvor prognostizierten Ausgaben in Höhe von 5,8 Millionen Euro pro Jahr. Gleichwohl entstehen dem Landeshaushalt bei der Einführung einer pauschalen Beihilfe zunächst Mehrkosten, weil die Ausgaben für den pauschalen Zuschuss bei den aktiven Beamten die fälligen Krankheitskosten in Durchschnitt übersteigen. Dieses Verhältnis kehrt sich allerdings um, wenn die betroffenen Beamtinnen und Beamten sich dem Pensionsalter nähern. Obgleich also die Erweiterung der Krankenversicherungsoptionen für Beamtinnen und Beamte zunächst mit Mehrausgaben verbunden ist, dürften sich die geringeren Aufwendungen für voll krankenversicherte Pensionärinnen und Pensionäre auf lange Sicht und im Saldo positiv auf die öffentlichen Haushalte auswirken. Die Einführung der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelung wäre somit auch ein Beitrag zu einer nachhaltigen Stabilisierung des Landeshaushaltes und einer weitsichtigen Finanzpolitik.

Fazit

Da die gegen die Hamburger Regelung ins Feld geführten verfassungsrechtlichen Bedenken mittlerweile als widerlegt gelten dürften⁴, spricht m.E. alles dafür, den vorgeschlagenen Gesetzentwurf umzusetzen.

Berlin, 1. März 2019

¹ <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/apr/AIK/44.pdf>

² Ochmann, Richard; Albrecht, Martin; Schiffhorst, Guido: Krankenversicherungspflicht für Beamte und Selbstständige. Teilbericht Beamte; Bertelsmann Stiftung, Januar 2017; S. 46

³ <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/12121654/2019-01-31-bgv-pauschale-beihilfe/>

⁴ Kingreen, Thorsten: Einwohnerversicherung „light“? Reformen und Reformoptionen für die Weiterentwicklung der dualen Krankenversicherungsordnung; KrV Kranken- und Pflegeversicherung 02.18; S. 45-52